

規制緩和時代における地方の地域公共交通政策のあり方

701-012 後藤 哲 範 指導教官 戸 所 隆

A New Method of Local Regional Public Traffic Policy against the Deregulation of Demand and Supply

GOTO Akinori

はじめに

行政全般に渡る規制緩和の流れの中で、公共交通事業の分野においては“参入・退出の自由化”が進められている。この結果、地方部においては多くの地域においてローカル線や路線バスの廃止・撤退に直面し、地域行政はその対応に頭を痛めている。

しかし、わが国の交通学・交通研究は、地方の地域公共交通政策を中心的な論点として取り上げた歴史に浅く、一方で、近年では「政治の失敗」を重視しその正当性を説明するだけで、直面する事態にどう対処するべきかを明らかにすることを求める、地域の要請に答えられていない。

本論文は、ローカル鉄道の廃止問題に直面した地域が、取り組みを通じて、ローカル鉄道の新しい役割を発見し、そこから鉄道を活かした新しい地域政策を提言するに至った事例を題材として、規制緩和がもたらす課題を解決するための、地方の地域公共交通政策の新しいあり方を類型として示そうとするものである。

I 地方の地域交通政策の課題

臨時行政調査会（第二臨調）に端を発する行政改革の取り組みは、「国から地方へ」という地方分権の流れと、「官主導から民主導へ」という規制緩和の流れを生み出し、行政全般に渡って進められている。交通政策の分野においては、地方分権はほとんど行われなかったものの、規制緩和は多くの項目で進められた。このうち、“需給調整規制”についても、運輸政策審議会（運政審）の議論を経て、鉄道事業法・道路運送法など事業別の各法律が改正され、廃止された。

“需給調整規制”は、総括原価方式による運賃規制とあいまって内部補助を実現し、旅客輸送分担率が低下している地方の地域公共交通を支えてきたが、その廃止により、地方の地域公共交通においては、事業者の退出が急増した。しかし、そうして廃止される路線は、事業としては成立していなくても、社会的に存続を要しないとは限らない。そのため、民間によって提供されないサービスを供給するために“官の役割”が急増し、「民から官へ」役割分担が見直される“規制緩和のパラドックス”ともいえる事態に陥った。

こうして拡大した“官の役割”の多くは、運政審の議論に基づき、地域行政が担うことになった。しかし、規制緩和以前は国がイニシアティブを握っていた地方の地域公共交通政策において、権限・財源の地方分権なしに担っていくことは困難な状況にある。長期的には、交通政策の分野、(もしくは地方自治全体)における権限・財源に関わる制度の見直しにより、真に地域の主体性と責任において政策展開が可能となるべきであろうが、そうした制度が実現するまでの間、地域が直面する切実な課題に対応する新しい地域公共交通政策のあり方が求められている。

II 研究対象

本論文の研究地域は、広島県の可部線沿線地域である。

可部線は、広島市安佐南区の横川駅と山県郡戸河内町の三段峡駅を結び、途中、広島市安佐北区・佐伯郡湯来町・山県郡加計町・同郡筒賀村を經由する、60.2kmのローカル鉄道である。線路は全線に渡り、太田川とほぼ並行し、その河口部に位置する広島都市部と上流部の中山間地域を結ぶ形となっている。

沿線地域は、横川駅から可部駅周辺のDID地区と、そこから先の太田川が形成する峡谷に集落が点在する地域では、その様相を大きく異にする。特に後者では、人口減少と同時に高齢化も進み、社会的機能の面では地域の自律性は低下し、広島市都市部への依存が高くなっている。また、求心力ある観光資源に乏しく、百十万余の人口を抱える広島市に隣接している地域であるにもかかわらず、訪れる観光客数は少ない。

近年、時代の変化に対応するために、中産間地域が都市への一方的な従属から離脱し、双方向的な関係を新たに構築させ、自らのアイデンティティを確立させることが求められているが、この地域においてもそれは大きな課題となっている。

一方、鉄道としての可部線は、広島を中心部と郊外を結ぶために建設された鉄道が陰陽連絡線の使命を与えられて延伸した路線である。しかし、その工事は国鉄再建の過程で中止され、今では可部線は太田川の上下流を結ぶ鉄道となっている。

現在この路線を運営している西日本旅客鉄道株式会社(JR西日本)は、可部駅を境に運行区分を2分している。このうち、利用の減少している可部駅～三段峡駅間を廃止しようとしていることが1998(平成10)年4月に表面化した。

沿線自治体および住民は、ＪＲ西日本が行ってきた経営努力が利用増加を図るものではなく、その上、ＪＲ西日本に国鉄から継承されることになった国鉄再建法の枠組みを崩しているとして強く批判し、２週間という短期間に約５万人もの署名を集め、存続を要望した。

こうして廃止計画は一旦暗礁に乗り上げたが、需給調整規制を廃止する鉄道事業法の改正から半年後に、ＪＲ西日本広島支社の仲井支社長が「試験増便」の実施を発表することにより、事態は大きく変わる事となった。

この試験増便は、同年１１月１日から１０４日間、「利用しやすいダイヤになれば、利用客は増える」という地元の従来から要望に応える形で、朝・夕のラッシュ時の列車や観光用列車の増発を行う。その上で、可部～三段峡間輸送密度８００人を存廃基準として、利用状況を見極め、三月中に存廃の最終判断をする、というものであった。

輸送密度８００人という基準は、１９９９(平成１１)年度の実績が４２１人であり、期間の大半が観光需要の期待できない冬季であることを考え併せるとかなり厳しい水準であった。しかも、ＪＲ西日本側は、「キャンペーンなどで一時的に利用者が増えても、恒常的に増加する見込みがなければ、路線を存続する意味はない」として、国鉄再建法時代に見られたようなサクラ乗車による一過性の利用増での存続を否定し、恒常的な利用増を求めた。このため、存廃基準の達成は困難なものであったが、沿線自治体はこれを受け入れ、利用増を図る決意を表明し、存続のための利用増に取り組む事となった。

Ⅲ 沿線地域における取り組みの展開

沿線自治体は、試験増便に当たって、中山間地域住民の利用によって存廃基準の達成することを当初目指していた。しかし、そうした戦略が機能しないことは早々に明らかになり、存続への道程には暗雲が低くたちこめていた。

そんな中、加計町にある県名勝の庭園・吉水園で１１月に行われた特別公開が、多数の可部線利用客を集めたことから、これまで、観光による集客を諦めていた沿線自治体も、脚光を浴びることなく埋もれてきた観光資源の発掘に取り組む事となった。その結果、‘井仁の棚田’や‘温井ダム’など、それまで地域に存在しているものに、新たな価値を見出していくことにより、三段峡以外にほとんど観光地がない、と思われていた可部線沿線に、多くの観光客を動員することができるようになっていった。

また、同じ頃、臨時増便への取り組みをきっかけとして、広島都市部のまちづくりボランティアを中心とする人々が‘身の丈ボランティア’として沿線に入ったことで、市民レベルでの新しい交流モデルが生まれ、広がりはじめていた。これまで、広島都市部住民と中山間地域住民の間には接点あまり無かったが、‘がんばれ！可部線レディースサポーター’や、‘かべせんTSUNAMI 駅で桑田佳祐さんに会い隊（通称・TSUNAMI隊）’などによる、こうした交流の芽がその関わり

を見つめ直す機会をつくると共に、中山間地域の各集落が受け手としての取り組みを行うことで、過疎と高齢化に悩む地域を活性化させる効果をもたらした。

こうして、単なる可部線利用増から始まった試験増便は、「地域観光資源の再発見」と「中山間地域の活性化」という、当初考えもしなかった収穫を得ることで、一大地域ムーブメントとなっていた。これを受けて、試験増便の最終日に「がんばれ！かべせん決起大会」が行われたが、そこでの報告の中では、次のような注目すべき内容が含まれていた。

1つは、これまでの「中山間地域のための可部線」とされてきた「可部線の役割の認識」が、「沿線住民にとっての生活交通インフラ」と「広島広域都市圏の連携・交流インフラ」の二本立てとされたこと。もう一つは、「取り組みの理念の発展」として『存続運動』から『可部線と地域の再生のための新たな対話』へ」と謳ったことである。特に後者については、「観光・レクリエーション開発・発掘、都市と中山間地域の交流機会の創出、沿線のまちづくり」等を例にあげながら「鉄道を活用した地域振興への行政等の取り組みが弱かった」ことを率直に認めた上で、「3ヶ月の輸送密度という数値だけで存廃の結論づけをすることは、鉄道と地域が共に活性化する道を探る努力を放棄することを意味する」とし、行政が「利用環境の向上策」と「観光・レクリエーション、都市と中山間地域の交流の促進」についての恒常的施策を検討するのにあわせて、JR西日本に「鉄道サービスの向上策としてどこまでできるか検討」するよう呼びかけた。これは、存続を単に要望する、JR西日本の「経営努力」を一方向的に非難する、JRに求められて受身で利用促進に取り組む、といったこれまでとは違い、交通政策と他の政策分野を連携させることで新しい価値を積極的に生み出していこうとする姿勢を示したものである。

また、大会アピールに相当する「“再生可部線”宣言2001」では、「これまで、歩み寄ることのなかった鉄道事業者と行政、地域住民が一緒になって知恵を出しあえば、利用者が大幅に増え、地域の活性化が図られることが証明できた。」とし、「可部線と地域の再生のための新たな対話」をJR西日本に求め、「2001年を再生可部線の元年とすることを宣言」した。

これに対して、JR西日本は、104日間の試験増便期間中における旅客輸送密度を「745人」と発表。800人とされてきた存廃基準にわずかに及ばず、可部線が「鉄道の特性を発揮しない線区」である、との認識を示す一方、「地元の努力と要望」「通年の利用状況の見極め」の二点を挙げ、最終判断の先送りする姿勢を示した。このため、JR西日本と可部線対策協議会は、4月1日から1年間、試験増便を延長することで合意した。

ただし、JR西日本は沿線からの呼びかけに応える姿勢を見せず、104日間の中で湧き上がったムーブメントについては、社長定例会見で「消え行くローカル線のさよなら運動が行われたとの印象で受け止めている」と表現するなど、取り組みに対する評価は対照的なものであった。また、可部線対策協議会が提示した、鉄道を軸にした地域振興を図る再生プランについても、JR西日本は「ダイヤ改正や列車の増結などの要望には応じる」としたに留まった。

こうして、地元は試験増便に再び望むこととなり、様々な取り組みが行われた。そこでは、沿線

自治体が望んだＪＲとのコラボレーションは実現しなかったが、前回にも増して、都市部市民・沿線住民の参加や都市と中山間地域の連携・交流の拡大、中山間地域の活性化といった傾向の取り組みが多く見られた。これらを整理すると次のようになる。

- ① 地域アイデンティティの確立を図る取り組み
 - 安野駅周辺での「花」と「猫の駅長」による取り組み
 - 津浪駅周辺でのTSUNAMI隊と地元の方々による取り組み
 - 地域に根ざした、神楽やまつりなどを活かした取り組み など
- ② 都市と中山間地域の連携・交流の試み
 - 都市部小中学生の自然体験学習
 - 沿線小学生の社会科見学
 - 夏休みに行われた「それゆけ！可部線探検隊」探検レポート など
- ③ 可部線の持つ魅力の活用
 - ミュージサーカス など
- ④ 地域からの情報発信と住民参加のツールとしてのインターネットの活用
 - 可部線対策協議会オフィシャルホームページ
 - 「アトリエつばめ」
 - 「Tulips2001」 など
- ⑤ 都市部からの利用者に対する利便向上
 - 可部駅西口のパーク・アンド・ライド駐車場
 - ダイヤ改正 など

このような取り組みを積み重ねることで、沿線自治体と住民は、ローカル線の「新たな役割」を確立させるとともに、そうした役割をまとめ、情報発信を行った。例えば、広島市中心部の紙屋町地下街・シャレオにおいて、都市部住民や沿線住民に対して行われた「可部線アピール」や、国土交通省に対して提出された「ＪＲ可部線（可部・三段峡間）と沿線地域再生のための提案書 ～持続可能な国土づくりに向けて～」などがこれにあたる。前者では、都市と中山間地域を結ぶ「きずな」としての可部線の新しい役割を踏まえ、「鉄道を活かした連携と交流が、地域づくりに有効であり、将来的にも持続可能であることを実証する」ための協力をよびかけ、後者では、「試験増便を通して見えてきた」「ＪＲ可部線の新しい役割」として「鉄道を”きずな”として連携・交流を深める『鉄道型』地域おこし」を掲げ、この取り組みが「２１世紀のローカル鉄道の新たな役割」の発見につながるもので、可部線の廃止は「持続可能な国土づくりのプロセスに大きな痛手」となることから、「ＪＲ可部線（可部・三段峡間）と地域の再生」への支援をと訴えた。

IV 可部線沿線地域の経験から学ぶべきもの

これまでに述べた可部線沿線地域における取り組みにおいて確立された新しい取り組みは、生活交通手段としての鉄道存続自体を目指す従来型の取り組みとは異なり、地域の抱える課題を解決する方向性を有している。

そうした取り組みとなり得た一つの契機は、「可部線は本来、中山間地域のためのもの」という共通認識に支えられた試験増便当初のいわゆる「乗って残そう運動」的な取り組みから、試験増便における吉水園の特別公開やまちづくりボランティアたちとの交流をきっかけとして取り組みのあり方が変容したことを通じて、可部線は中山間地域住民にとっての生活交通インフラであるだけではなく、都市部と中山間地域の交流・連携を深める機能を有していることが認知されるようになったことが挙げられる。

その成果を類型化を意識してやや抽象的に整理するならば、制度設計上予定されている“生活交通の確保”という観点に捕らわれず、公共交通が地域に果たしうる役割を広く捉え、それを活かした政策展開を行えば、現行制度下においても、地域公共交通の活性化と地域にもたらす効果の極大化をはかれることを示唆するものといえよう。

また、もう一つの契機としては、従来型の取り組みでは、公共交通の確保自体を目的としていたのに対し、可部線沿線地域での取り組みでは、ローカル鉄道の維持・整備は“地域の活性化”や“都市と中山間地域の交流の拡大”のための手段として位置付けられたことが挙げられる。

いわゆるナショナルミニマムとしてのみ公共交通を維持・整備しようとする場合、それが地域に及ぼす波及効果は乏しく、一方、交通計画・調整などの権限が全く地方分権されていない現行制度下では、利用促進啓蒙は努力とコストに比較して芳しい結果を得ることは難しい。そこで、可部線沿線地域において、ローカル鉄道の維持・整備は“地域の活性化”や“都市と中山間地域の交流の拡大”を実現するための手段としたように、維持・整備される公共交通によって効果的に克服される「地域の抱える課題」を見い出して、その課題の克服と地域公共交通の維持・整備を一体化することにより、効率的に進めていくことが望ましい。

V 新しい地域交通政策のあり方

「地域の抱える課題を解決する手段として地域公共交通政策を位置付け、その解決と一体化しながら、地域公共交通の維持・整備をはかる」手法が、可部線沿線地域の経験において有効であったことは、既に見てきたとおりである。

この手法は、需給調整規制廃止後の制度下において行われている、地方の地域交通政策の生活交通確保に論点を限定させるような誘導に対して、可能な限り公共交通が地域に果たしうる役割を

規制緩和時代における地方の地域公共交通政策のあり方

く捉え、それを活かした政策展開を行えば、現行制度下においても、地域公共交通の活性化と地域にもたらず効果の極大化をはかれることを示唆する。

また、公共交通が存続を要されるのは、生活交通上の必要性に限らないが、地域が抱える課題のうち、件の公共交通に地域的条件及び時代的条件が適合するものに対する手段として位置付けることができれば、その解決と一体化して維持・整備が可能となることを示している。

最後に、まとめとして図示すれば、次のようになる。

図1 新しい地域交通政策のあり方

